

□ 杨君昌

新中国财政体制变革的回顾与展望

内容提要:对建国以来的财政体制的变迁以 1994 年为界,作了两阶段的回顾分析。认为 1994 年前的财政体制是与计划经济相适应的。1994 年后实行的分税制是市场经济体制所要求的。作者在充分肯定实行分税制后所取得的成就的基础上,对完善分税制所基于的理财思想作了重点分析,并对走向 21 世纪的中国财政体制提出了若干前瞻性看法。

关键词:财政体制 分税制 公共需要 财政职能

作者简介:1946 年生,男,上海财经大学财政系教授,博士生导师,经济学博士。

中华人民共和国成立 50 周年了。如同整个国民经济一样,财政战线发生了巨大的变化。我国财政制度正在从计划经济模式逐步走向市场经济模式,其中的经验与教训是值得记取的。本文的目的在于对作为财政制度的主要内容的财政体制的变迁作历史性的回顾,并从理论上对发生的变迁努力作出说明,在此基础上,就完善市场经济下的财政制度提出若干前瞻性的看法。

一、我国财政体制的变迁

财政体制是用以确定中央与地方财权和财力的划分。主要内容包括:(1)中央对地方财政收入和支出的范围划分;(2)中央规定地方财政收入的许可来源;(3)中央规定地方财政支出的许可用途;(4)中央确定地方财政对中央财政所负有的责任。建国后,财政体制未能定型,原因是多方面的,首先财政体制的确定与国民经济的状况有十分密切的关系,前者常常跟着后者走;其次是财政制度(税收制度、企业事业财务制度等)经常发生变化,财政体制必须与之相适应;三是我国理财思想在不断发展,从计划到市场有一个认识过程。第三个原因是最主要的。

财政体制的变迁基本上可分为两个阶段:

第一阶段是从建国开始到 1994 年。在这段时间,财政体制的类型基本上可概括为四类:

(1)统收统支型。这种财政体制把全国的财力绝大部分集中在中央,除地方税收和一些零星收入归地方外,主要收入,如公粮、关税、盐税、货物税、工商业税、国营企业收入、公债收入等,全归中央;各级政府的开支,由中央统一核拨。就地方来说,收归收,支归支,收支两条线,地方征收的收入再多,无权留用;只要中央同意支出可以追加。这种高度集中统一的财政体制在建国初期最为典型,对恢复国民经济、平衡预算和稳定物价具有重要作用。但其缺点是,地方对增收节支没有积极性。国家运行机制转入正常后,统收统支型财政体制很快就停止了。

(2)收支挂钩型。是把地方负责组织的财政收入(包括中央收入)与地方财政的总支出挂起钩来,按收支总数确定一个分成比例。这对统收统支的财政体制是一大进步,使地方对财政收支的关心程度大大提高。但缺点也是很明显的。主要有:会助长地方盲目扩大财政支出的倾向,因为多支意味着分成比例高;在年初确定地方收支预算时,会对分成比例和收支指标十分计较,容易发生扯皮现象;对多收少支的省市不利(分成比例低),对少收多支的省市有利(分成比例高)。从全局的意义上看,这种财政体制会诱使地方对支出的关心甚于对收入的关心,具有“鞭打快牛”的负面效应。我国在1959—1970年,1976—1979年实行过这种财政体制。

(3)收入分成型。是中央对地方财政收入或它的超收部分另行确定分成比例,目的是鼓励地方超收。多收少支的省市可以得到较多的分成收入,以适当缓和收支挂钩型财政体制所带来的矛盾。除此之外,这种办法的优点还有:使财政收入与财政支出脱钩;财政支出包干有利于地方安排财政开支。这种体制典型地表现在1974—1975年。收入分成型财政体制的严重缺点就是地方与中央讨论分成比例时往往要讨价还价,也缺乏合理的、科学的计算根据。

(4)包干型。它的特点不仅反映在财政支出包干上,而且更重要的是财政收入包干。这种体制在1971—1973年实行过。中央每年核定各省市的财政收入上交任务和财政支出指标,收大于支者,包干上交中央财政;支出大于收入者,由中央财政按差额补贴给地方。地方超收或支出结余都归地方支配使用;如果收入完不成任务或支出超额,也由地方自求平衡,中央不再负责。但这种财政体制的毛病很快就显露出来了。除地方与中央“较劲”争指标外,中央财政在平衡预算上发生了很大的困难。中央对各省市在年初核定的收支(特别是收入)指标往往与实际脱节很大,所以实际执行数与年初指标数上下相差甚大。有的省市超收过多,有的省市则短收严重。尽管从道理上讲,短收由地方自行负责,但实际上是包盈不包亏,中央财政发生“窟窿”,难以平衡。这种财政体制实行了3年就被终止。

第二阶段是从1994年开始的。对财政包干型财政体制的终止不可能再回复到象收支挂钩型、收入分成型财政体制,更不可能实行统收统支型财政体制。于是根据国外通行的做法,实行“分税制”。我国全面实行的分税制财政体制的具体内容包括四个方面:

(1)按照中央和地方政府的事权,划分各级财政的支出范围。中央财政主要负担国家安全、外交和中央机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要负担本地区政权机关运转以及本地区经济、事业发展所需的支出。

(2)根据财政与事权相结合原则,合理划分中央与地方收入。按照税制改革后的税种设置,将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税;将适宜地方征管的税种划为地方税,并充实地方税税种。将与经济发展直接相联系的主要税种划为中央与地方共享税。

在划分税种的同时,分设中央税务机构和地方税务机构,实行分别征税。中央税种和共享税种由国税局负责征收,其中共享收入按比例分给地方;地方税种由地税局征收。

(3)中央财政对地方税收返还数额的确定。为了保持地方既得利益,中央财政对地方税收返还数额以1993年为基期年核定。按照1993年中央从地方净上划的收入数额(即消费税和75%增值税之和减去中央下划地方收入),1993年中央净上划收入,全额返还地方,保证地方既得财力,并以此作为中央财政对地方的税收返还基数。1994年以后,税收返还额在1993年基数上逐年递增,递增率按全国增值税和消费税的平均增长率的1:0.3系数确定,即上述两税全国平均每增长1%,中央财政对地方税收返还增加0.3%。如若1994年以后中央净上划收入

达不到 1993 年基数,则相应扣减税收返还数额。

(4)原体制中央补助、地方上解及有关结算事项的处理。为顺利推行分税制改革,1994 年实行分税制以后,原体制的分配格局暂时不变,过渡一段时间再逐步规范化。原体制中央对地方的补助继续按规定补助。

二、确定我国财政体制的指导思想的转变

尽管目前的分税制还是很不完美的,但毕竟在改革的道路上迈开了一大步。完善分税制的关键是确定中央政府和地方政府的事权究竟有哪些,然后再具体确定中央财政和地方财政的筹资来源。应该看到,目前实行的分税制的指导思想基本上是正确的。实行国际通行的分税制财政体制是与我国的理财思想的转变是分不开的。回顾一下理财思想的转变过程对今后完善分税制是大有裨益的。

1. 从计划经济到市场经济。我国在确定市场经济体制之前,实行的是计划经济。国家是一个基本核算单位,各省市和各地区的政府部门实际上是中央政府的派出机构。在这种体制下,集权是核心。为对各省市和地区的有效管理,通行的管理模式是“统一领导,分级管理”。各地财力的多少取决于中央的态度,时多时少,根据当时国民经济的形势和领导人的偏好而定。由于实行的是公有制,国家的绝大部分财产归全民(国家)所有,尽管各地有其自己的自身利益,但各地的行政长官是中央任命的,他们奉行的原则:“局部服从全局,地区服从中央。”中央与地方的财权划分没有、也没有必要在法律上予以明确。所以,多变性是我国财政体制的明显特征。即使是实行同类型的财政体制,比如收入分成型财政体制,收入分成比例也不是一成不变的。这种司空见惯的变化并不会引起各地利益的明显的倾斜,主要原因是:(1)大部分财力集中在中央,中央除用于行政事业开支和国防开支外,基本上用于基本建设开支;(2)各地的各项费用的开支都必须遵守国家统一规定的开支标准。所以财政体制的确定和变化只是形式上的,而不是实质性的。我认为,我国在计划经济时期的财政体制是属于单一制的财政体制。

自从我国明确实行市场经济体制后,单一制的财政体制就越来越不适应市场经济的需要。如财政包干制,它率先在广东和福建两个改革开放较早的省份实行的。过分的集权必然束缚各地发展经济的积极性,“一定五年”的财政包干对地方政府创造财政收入给予了巨大的推动力,地方政府对包干留用的财政收入无非主要用于两个方面:一是地方性基础设施建设,二是地方性的生产性项目。前者对改善社会环境有明显的的作用;后者对提高生产力水平,尤其对增加财政收入,从而增加地方财政包干留用数有直接意义。由于财政收入是根据原征收的管辖范围划分的,所以,财政包干的优点与缺点就同时显露出来了。优点是地方上对组织财政收入和增加财政收入的来源(发展经济)有很大的积极性;缺点是财政收入的来源和用途都不是根据市场经济的要求来划分的,结果地方保护主义倾向十分严重,在全国范围内逐步推开后,中央财力萎缩,地方财力膨胀,不仅使中央财政发生“窟窿”,而且严重阻碍了市场经济的发展。

可见,实行分税制不应理解为在单一制下的财政体制的又一次变迁,而应当从构造与市场经济体制相适应的财政体制的角度来对待之,并以此为标准使之完善。

2. 从国家分配论到公共需要论。我国财政理论界曾对财政学的定义有过激烈的争论,最典型的是国家分配论与公共需要论之争。国家分配论强调的是国民收入再分配的主体,毫无疑问,无论是计划经济或市场经济,国民收入再分配的主体是国家。公共需要论强调的是财政分配的主要目的是满足公共需要,从目的论的角度来看,持国家分配论者并不一定完全同意,他

们认为,公共需求论可能会把国家的职能缩小到很狭小的范围。反过来,公共需要论者对国家分配论的观点深有疑虑,认为如果把国家的职能过分扩大,可能会影响到市场经济正常功能的发挥。我们从历史背景来看,国家分配论一直是,而且直到现在都是在我国占主导地位。我们不能不注意到计划经济条件下用国家分配论来诠释财政学定义是十分合适的,因为国家不仅主宰了国民收入的初次分配,而且支配了国民收入的再分配,国家的财政职能不仅表现在国民经济的扩大再生产,而且连简单再生产也包含在内。在这种“国家决定一切”的情况下,公共需要论是没有一席之地的。只有在市场经济的条件下,公共需要论才得以成立,而且在确定财政职能方面,特别在确定中央政府和地方政府的事权方面具有重大的指导意义。我认为,不是从公共需要论的角度确定政府的职能,那么分税制就得不到较为彻底的实施,而且会归于失败。既然我们要让市场经济充分发挥配置资源的基础作用,那么过去政府过多介入商品性生产的做法必须纠正过来。只有政府以满足公共需要为己任,才有可能为分税制奠定理论基础,中央政府与地方政府的事权划分只是以满足公共需要的范围为标准,对全国性的公共产品由中央政府来负责提供,而地方性的公共产品则由地方政府来提供。目前分税制的事权划分的一个主要难点就是中央政府和地方政府都在不同程度上介入了商品性的生产,这就带来了事权确定的不确定性和财源划分的困难。如果不是从公共需要的角度来规范和完善分税制,可能其最终的命运恐怕与以前实行的财政包干制无异。

3. 从收支平衡论到宏观调控论。在计划经济时期,国家财政的职能是“收、支、平、管”,这种提法出现在领导人的报告和财政学的教科书中。它虽然平淡无奇,倒也反映了计划经济下财政职能的真谛:财政是国家的一个会计出纳部门。国家是一个大核算单位,各地区和各部门都是在大核算单位下的“车间和班组”。商品交换在形式上是存在的,只是利用了它的外壳。真正的效益的比较是体现在国家的帐面上的。在这种大核算的体制下,国家必须实行量入为出的预算平衡政策,即“收支平衡,略有结余”,反映在中央与地方的财政体制上,必然要求做到以收定支,不准透支。在改革开放之前,这个理财指导思想与实际做法是基本相符的。但是,自从改革开放后,中央下放了一部分财权,特别是财政包干在不少省市实行后,理财的指导思想与实际预算结果发生了严重的偏差,即在理论上是否定赤字预算的,但在实际上是几乎年年预算有赤字。这就需要我们理论上对预算赤字的功能(正面和负面的效应)作出重新评价。后来,许多学者引入了国外补偿性财政的理论,充分肯定了在一定条件下预算赤字的正面效应,为实际预算赤字的发生或多或少作了有利的说明。但是我国的市场经济基础远远不够完善,财政赤字往往是用来弥补中央财政支出的不足,对国民经济的长期效应是值得怀疑的。所以,要改变中央财政年年发生财政“窟窿”的被动局面,不能就事论事地在财政收支上打圈子,必须立足于市场经济,研究政府与经济的关系。如上所述,地方政府与中央政府一样,其功能都是弥补市场的不足。总的目标是一致的,但具体分工是有所侧重的。在市场经济条件下,财政有配置资源、分配收入和稳定经济的职能,作为中央政府应当在三个方面都发挥作用,作为地方政府则主要在配置资源方面发挥作用。如果以此作为分税制的指导思想,地方政府的财政职能主要是地方性公共产品的筹资和使用。在分配收入方面,不是说地方政府无事可做,地方政府可以通过对公共产品的提供,使穷人(地区)得到较多(与其收入相比)的公共产品,从而用间接的途径实现对缩小贫富差距的调节。中央政府通过转移支付实现贫富地区差距的调节。至于稳定经济的职能则基本上靠中央政府来实现。

对中央政府和地方政府从财政职能上进行必要的分工,有利于分税制的进一步完善,可以

摆脱目前两级政府在收支盘子上纠缠不清的格局,也可以不顾及现在地方政府的既得利益而进行大刀阔斧划清中央政府和地方政府的事权,进而明确各自事权的筹资金来源。

4. 从行政决定到民主理财。分税制的实施是对过分集权的一种否定,也就是对单一制的否定。单一制适宜于小国实行。一个大国幅员辽阔,一个省的人口、面积可能都远远超过一个小国。行政管理效率会随着国家范围的扩大而递减。这是实行具有分权特点的分税制的一个基本理由。但要搞好分税制,光是从权力下放的角度看,理由是不充足的。权力的下放不能保证效率的实现。市场经济的效率是通过竞争来保证的,如果没有竞争,则市场经济就会发生失灵。政府组织是一个自然垄断性的组织(一个国家和一个地区只能有一个政府),对公共产品的选择就存在一个决策程序问题。就地方性公共产品的选择而言,如果由上级任命的行政长官说了算,有可能发生两种偏差:一是行政执行偏差,二是行政主观偏差。行政执行偏差是指地方行政长官根据中央政府的决定办事,如果提供的公共产品是全国性的,这是没有问题的。但地方政府的事权是提供地方性公共产品,由上面说了算,则会发生实际需要与行政决定相脱节的问题。从这个角度看,中央政府根本没有必要干预地方政府事权。行政主观偏差,是指地方行政长官在没有受到约束的情况下可能发生的决策偏差。历史证明,没有约束的权力是很危险的,且不说个别行政长官滥用职权,挥霍钱财的事,就是动机是正当的,在决定公共产品问题上,行政长官说了算也是不能保证其选择的合理性和使用效率的。这就需要公共产品的公共决策程序,也就是要靠民主制度来保证的,使公共产品的决策能反映大多数人的偏好,公共产品能以较有效率的方式提供,公共产品能以较为合理的方式使用。如果不实行民主理财,分税制的结果不一定能引出比集权方式来好的结果,很可能是以不同的形式浪费资财,难分高下。

三、走向 21 世纪的中国财政体制

展望 21 世纪,我国将在市场经济的道路上继续前进。政府职能会发生进一步转变。政府的职能将逐步摆脱包揽一切的做法,特别是会从生产性领域中退出来,从社会再生产的组织者变成社会管理者,主要的精力放在弥补市场经济的不足方面,即弥补在资源配置、收入分配和稳定经济等方面所存在的缺陷。政府将成为有效率市场的促进者。对于市场能有效发挥作用的领域,政府一般不介入。目前政府经济职能的“越位”(替代市场经济应当发挥作用的现象)和“缺位”(弥补市场失灵所需要做的事情)同时并存的格局将改变。

有了明确的指导思想,也就可以进一步明确中央政府与地方政府之间的事权和支出范围。目前我国的宪法虽然对政府间的事权划分大致作了规定,但在经济方面的事权和财权的划分是很不清楚的,上下级政府事权相互交叉,混淆不清,任凭解释。当然解释权在中央,但随意性很大,地方政府的权力可大可小。到底哪些项目应当由中央政府支出、哪些项目由地方政府开支,权力和责任都没有从法律上加以明确,互相扯皮的现象时有发生。我们认为,应该从政府的职能主要是提供公共产品这一基本前提出发,按照公共产品的层次性来规范各级政府间的事权及支出范围,全国性的公共产品由中央政府来提供,地方性的公共产品由地方政府来提供。对许多需要各级政府共同承担的事务应按照支出责任和受益程度的大小确定各级政府负担的开支比例,并以转移支付的方式将资金归集到承担具体事务的政府。

明确了事权后就应进一步解决实现事权的筹资金来源。在 21 世纪我国中央政府和地方政府的各自资金来源会逐步摆脱目前的格局,即不再按隶属关系、行业和所有制来划分财政收入的归属,也不再考虑各地区的既得利益,实行“新老体制并行”的双轨制做法。“取之于民”是要“取

之有道”的。中央和地方之间的税收划分首先要符合效率原则,不能因税源的划分产生对资源配置和流动的扭曲。凡是对流动性生产要素所课征的税,具有收入分配功能和经济稳定功能的税收原则上归入中央税;属于地方税的是一些对不流动的生产要素所征收的税收和在经济循环中比较稳定的税收;受益税和使用费可根据受益范围分属于中央政府和地方政府。按此分税办法,我国企业所得税将不再分为中央企业所得税和地方企业所得税。个人所得税在我国属于地方税,随着个人所得税占财政收入比重增加,它对收入分配和稳定经济的功能将越来越明显,它将作为中央税而不是地方税存在。对不流动生产要素的税收将划为地方税,如财产税、房地产税,并将成为地方上的主要税种。

地方政府的筹资来源将有所拓宽,地方政府有权发行地方性公债。发行地方公债有利于地方政府通过公债这种比较规范的融资形式来为一些资本项目筹措资金,从而也抑制其他诸如乱收费、乱集资、乱摊派的形式来筹措资金的恶劣做法。而且债务筹资有还本付息的压力,这有助于政府对投资项目进行成本收益分析,谨慎处理,避免盲目投资和草率行事。

在 21 世纪,无论中央政府或地方政府资金的使用会受到更为严格和有效的人民的监督。“用之于民”,决不是一句空话,或是“一拨了之”的简单行动,在财政支出方面会更注意成本与效益的分析,需要较为科学和有效的评估程序,

政府间财政转移支付制度将用因素法替代基数法。各级政府的职能分工以及由其决定的支出职责与各级政府的筹资能力之间存在着不对称而形成财政的纵向不平衡;同级政府之间由于经济发展、自然条件、文化历史等因素造成财政横向不平衡;这两种不平衡都需要通过政府间的财政转移支付来解决。我国在 1994 年为使分税制顺利实施,不得不照顾到各省市的既得利益,对实行分税制后减少的地方财政收入采取了税收返还的办法,这是一种权宜之计。从长远来看,抛弃基数法,采用国际上通用的因素法将是一个必然的选择。由于中央政府与各地方政府的事权划分是清楚的,各地方政府是根据地方性公共产品的需求来确定筹资来源,所以,前面提及的纵向不平衡不是中央政府对地方政府实行转移支付的主要原因。而财政横向不平衡将成为转移支付的根据,中央政府将选取一些不易受到人为控制的、能反映各地收入能力和支出需要的客观性因素,如人口数量、城市化程度、人均 GDP、人口密度等作为实行转移支付的依据。为了鼓励各地加强税收的征管,提高地方上增加收入的积极性,可再增加收入努力因素,总之以公式化的形式确定各地的转移支付额,可提高转移支付的透明度、可预见性和客观公正性,规范中央与地方之间的财政关系,避免讨价还价,提高财政管理的科学化程度。

与分税制成败攸关的是我国的政治体制的改革,要从立法和执法的角度真正体现人民当家作主的精神,无论是中央财政或地方财政的筹资手段和支出去向都将会以法律的形式加以确定。逃避人民监督的预算外行为和乱收费、乱用款行为将得到遏制。

主要参考文献:

1. 项怀诚:《深化财政改革,推动经济发展》,《经济活页文选》增刊总第 2 期,中国财经出版社 1998 年版。
2. 朱秋霞:《论中国财政体制改革的目标选择》,《财经研究》1998 年第 4 期。
3. 孙开:《财政体制创新的理论思考》,《求是学刊》1996 年第 1 期。
4. 黄肖广:《财政体制改革与地方保护主义》,《经济研究》1996 年第 2 期。
5. 上海财经大学公共政策研究中心:《1999 中国财政发展报告》,上海财经大学出版社 1999 年版。

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:200433)